

ペットブームの行政学

自治体動物愛護管理行政に関するアンケート調査結果報告

打 越 綾 子

はじめに

2006年6月より、改正動物愛護管理法が施行され、その実施体制を整えるべく各方面で作業が進められている。環境省では施行規則や各種の基準・指針が作成され、各自治体でも法改正に応じた施策のあり方が検討されている。その中でも、都道府県では、動物取扱業者に対する規制業務が拡充されたこと、また動物愛護管理行政の推進に向けた基本計画の策定が義務づけられたことを受けて、業務の拡充に向けた体制整備に追われる状況となっている。

そこで、全国の自治体の動向を整理し、今後の動物愛護管理行政の課題を摸索するために、法律が改正された直後の2005年7月に都道府県・政令指定都市・中核市に対してアンケート調査を行った。2005年10月末時点の有効回答数は、合計96団体のうち91自治体（回答率94.8%）となっている。以下の分析は、有効回答数の中での回答のパーセンテージを示している。

詳細な選択肢を用意したことで回答に手間のかかるアンケートとなったにも

表1 アンケートの回収状況 2005年7月～10月に実施

	送付自治体数	回答自治体数
都道府県	47	43
政令指定都市	14	14
中核市	35	34

かかわらず、九割以上の自治体が協力してくれたことで、現在の自治体の現場が抱える問題が浮かび上がってきた。アンケートの構成は以下の通りである。本稿では、質問項目の順序に従って、結果を検討していく。

表2 アンケート質問項目一覧

- | |
|-------------------------|
| 1 動物愛護管理に関する条例・計画の有無 |
| 2 組織体制（本庁・保健所・センターの分担） |
| 3 動物愛護管理事業の内容 |
| (1) 動物愛護の普及啓発 |
| (2) 犬や猫の致死処分数を抑制するための対応 |
| A．安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止 |
| B．返還・譲渡事業の推進 |
| (3) 近隣関係のトラブルや苦情への対応 |
| (4) 動物取扱業者に対する監視指導業務 |
| (5) 住民や民間団体等との連携 |
| (6) 災害時の動物の取り扱い |
| (7) 動物虐待や多頭飼育への対策 |
| 4 動物愛護管理行政の課題 |

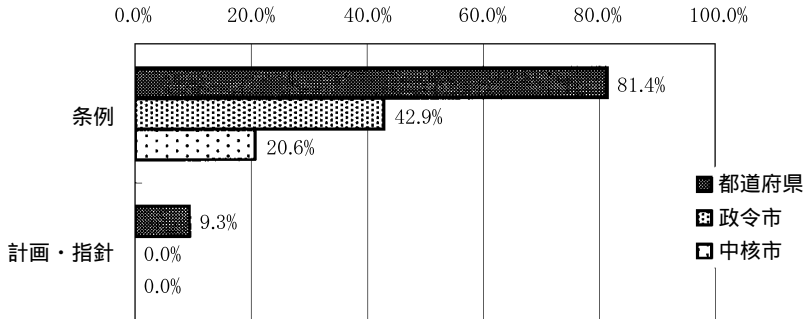
1 動物愛護管理に関する条例・計画の有無

まず始めに「貴自治体で動物愛護管理条例、指針・計画等をお持ちの場合は、名称をご記入ください」として質問した。

条例を制定している割合は、都道府県レベルで 81.4%、政令市レベルで 42.9%、中核市レベルで 20.6% となっている。都道府県では、長らく動物愛護管理行政に携わってきた中、活動の根拠として条例が必要とされてきた。こうした理由で、多くの自治体で条例を制定している結果となったのであろう。中核市レベルでの条例制定の割合が少ないのは、都道府県レベルの条例が自市にも適用するという考え方をもっているためであると思われる。「都道府県レベルの条例が本市に適用する」という留保が書き加えられている場合が多かった。

次に、動物愛護管理行政に関わる様々な業務を体系化し、長期的なビジョン

図1 動物愛護管理行政に関する条例・計画の有無



や目標を定める計画や指針に関しては、現時点ではほとんど策定されていないことが明確になった。計画・指針を策定した自治体は、都道府県の9.3%のみにとどまっている（なお、アンケート回収後、仙台市にて2006年3月に指針が策定された）。

ところで、こうしたビジョンや長期的な目標について定める計画・指針なるものは、多様な関係者によって十分な議論がなされた結果として策定されることが望ましい。例えば、2004年に「東京都動物愛護推進基本計画」を策定した東京都でも、その10年前から職員の勉強会や審議会での議論が行われており、その蓄積があったからこそ充実した内容を持つ計画を策定できたとも言える。2005年の法改正によって都道府県レベルにおける基本計画の策定が義務づけられることになったが、これまで計画策定に向けた勉強会や審議会の運営経験がなかった数多くの道府県にとって、優れた計画を早急に策定することは難しいのではないだろうか。特に関係者の合意形成には相当の時間をかける必要があるが、そうした作業に不慣れな自治体の担当者は、形式的な計画文書の作成だけを拙速に進めて、計画策定作業を空回りさせてしまうかもしれない。全国各地の都道府県において、担当の行政部局だけではなく、地元獣医師会、動物愛護団体、各種の市民団体が、行政活動の現状と限界を冷静に受けとめて議論する必要があるだろう。

2 組織体制（本庁・保健所・センターの分担）

動物愛護管理行政（狂犬病予防法業務を含む）の各種業務について、自治体の本庁と出先組織との間で、どのような業務分担を行っているのだろうか。本庁担当課、保健所担当課、動物管理センターの3つの組織の組み合わせを作り、どのように業務分担がなされているかを質問した。

ちなみに、三つの組織はそれぞれの長所と短所がある。本庁担当課は、自治体の中核的な立場であり、条例などの制度設計や他の部局との連絡をしやすいポジションにあるが、地域の細やかな情報については疎くなる。保健所担当課では、同じ建物内にケースワーカーや保健師らが配属されているため地域住民に関する詳しい情報を得やすいが、担当課そのものが公衆衛生・食品衛生業務を中心とする組織編成であるために動物愛護管理行政に本格的に取り組む体制を整えることができない。動物管理センター等は、動物愛護管理行政に本格的に取り組む体制を整えることが可能であるが、本庁から離れることで関連する他の行政部局との連携がとりにくくなり、またアクセスが不便なところに設置されることが多いため地域に根ざした細やかな対応をするのが難しい。ペットブームに伴う各種の課題を積極的に解決するためには、本庁と出先組織の長短を組み合わせ、業務分担のあり方を考える必要があろう。

紙幅の都合により詳細は省略するが、都道府県レベルでは各種の業務を本庁担当課を中心に行っている自治体が多い（本庁担当課、本庁担当課＋保健所担当課、本庁担当課＋保健所担当課＋動物管理センターの回答が多い）ことが分かる。政令市では、動物管理センター等が各種の業務に関わっていることが多い。中核市では、保健所担当課が業務を行っている。こうした業務分担のあり方は、都道府県・政令市・中核市ごとに認識している課題状況の相違に関わっているように思われる。これについては、後述する。

図2 都道府県における組織編成と業務分担

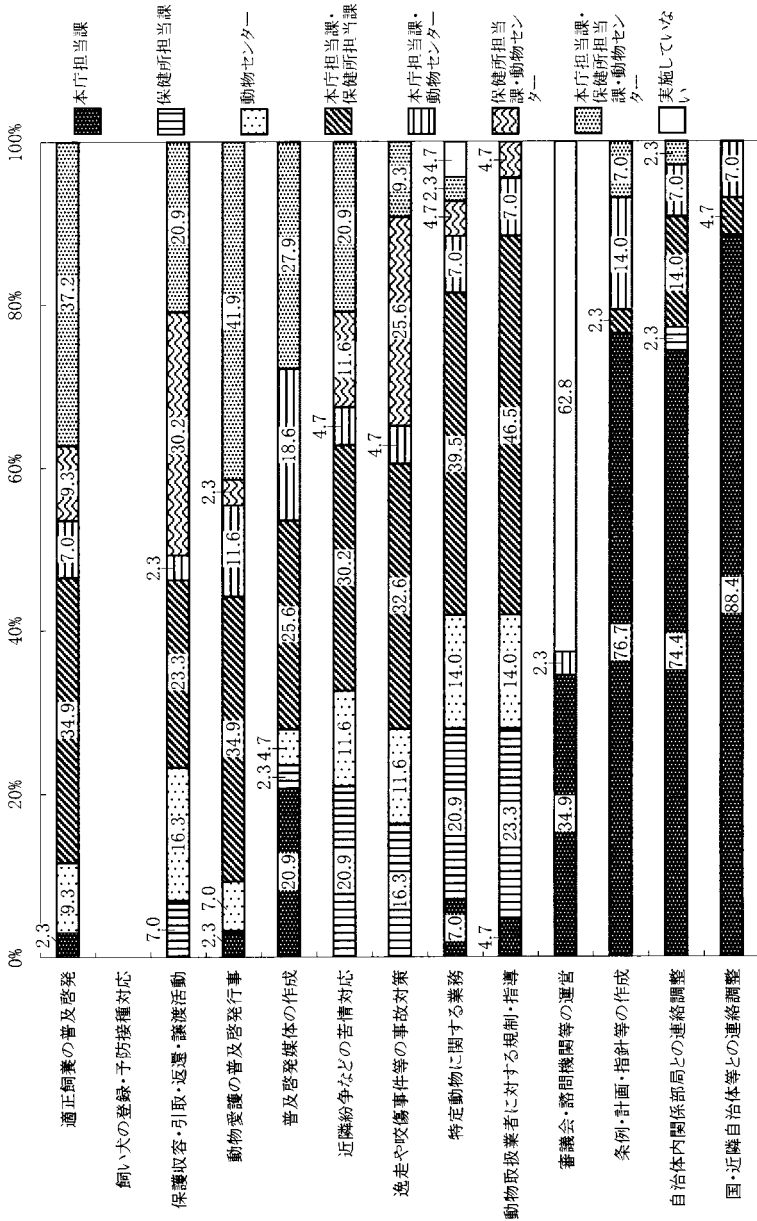


図 3 政令市における組織編成と業務分担

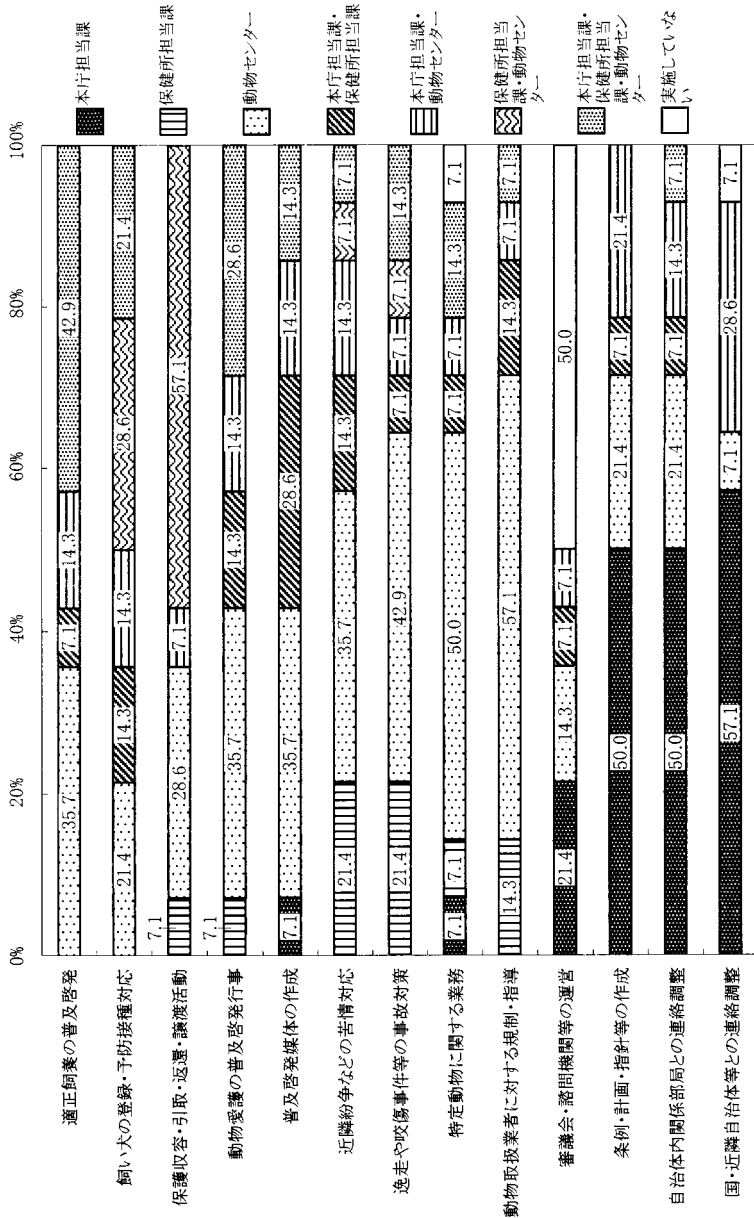
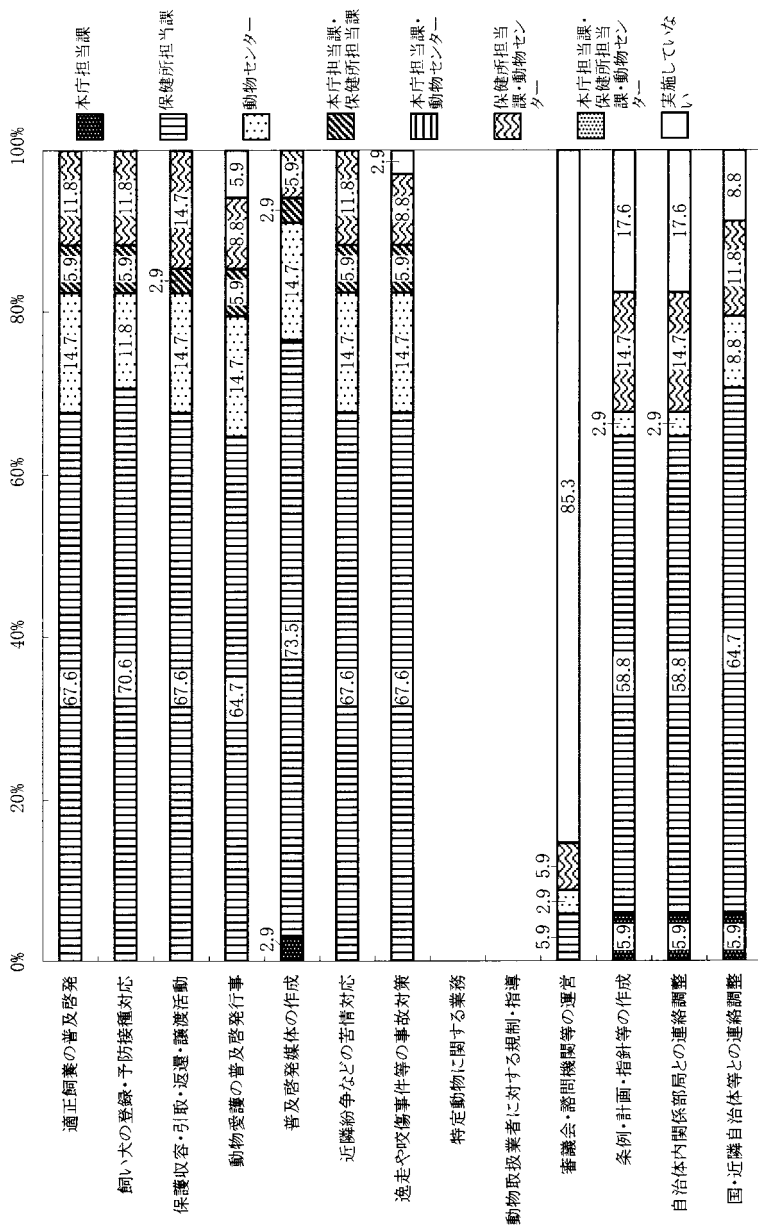


図4 中核市における組織編成と業務分担



3 動物愛護管理事業の内容

「貴自治体の動物愛護管理事業の内容について伺います。以下の項目につき、実際に行っている活動があれば、該当する番号を で囲んでください。(複数回答可)」として、(1) から (7) に関する項目について質問した。

(1) 動物愛護の普及啓発

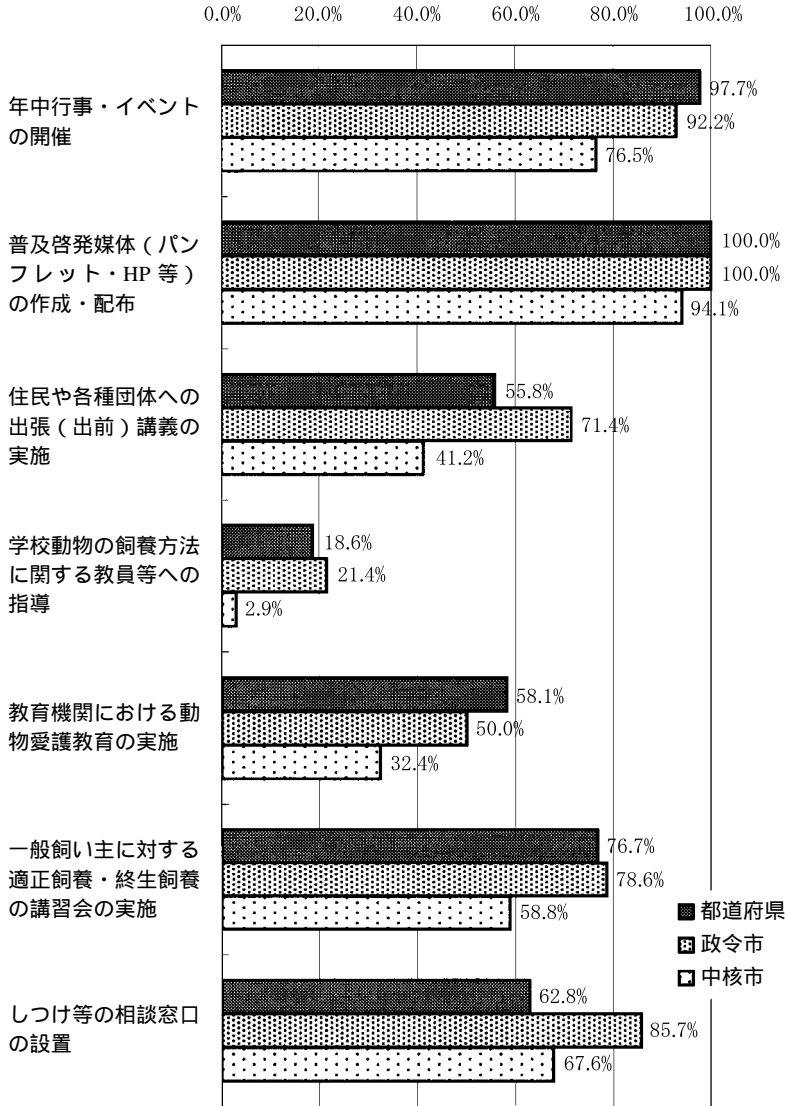
まず、「動物愛護の普及啓発に向けて貴自治体で行っている事業があれば、お答えください」として質問した。結果は図 5 の通りである。

まず、年中行事・イベントの開催、普及啓発媒体(パンフレット・HP 等)の作成・配布、一般飼い主に対する適正飼養・終生飼養の講習会の実施、しつけ等の相談窓口の設置に関しては、多くの自治体を実施している。ただし、これらの業務は、担当者として比較的实施しやすい業務である。例えば、センター敷地内でイベントを行うことや、パンフレットの原稿を用意することは、複雑な連絡や調整が必要なものではない。適正飼養の講習会もある程度マニュアル化してあれば可能である。

それに比べて、住民や各種団体への出張(出前)講義の実施、学校動物の飼養方法に関する教員等への指導、教育機関における動物愛護教育の実施に関しては、実施率が若干低くなっている。住民や各種団体への出張講義の実施や、学校教育機関での愛護教育の実施となると、教育委員会や市民団体、あるいは独自の取り組みを行っている地元獣医師会等との連絡調整の負担も増大し、担当職員自ら保健所や動物管理センターの外に出ていかねばならない。また、学校動物に関する教員への指導となると、学校教員の受け入れ姿勢によっても左右される。多様な関係者との連絡・調整が必要になる作業は、担当職員の積極的な姿勢がなければ不可能である。こうした諸々のハードルのある項目については実施率が下がっているようである。

都道府県・政令市・中核市を比較すると、都道府県・中核市に比べて、政令指定都市の充実振りが目に付く。また、都道府県と中核市を比較すると、概ね業務経験の長い都道府県の方が実施率が高い。ただし、しつけ等の相談窓口

図5 動物愛護の普及啓発事業



の設置については政令市、中核市の方が都道府県よりも設置率が高い。市町村に狂犬病予防業務が移管され、また適正飼養のあり方については地域に根ざした活動が大切であるといわれる中、都道府県よりも身近な基礎自治体で相談業務を行っていることを示している。

(2) 犬や猫の致死処分数を抑制するための対応

自治体は、狂犬病予防法及び動物愛護管理法によって犬の捕獲や犬猫の引き取りを行わざるを得ず、その結果数多くの動物が各地の施設で致死処分されている。しかし、犬や猫の致死処分数の抑制は動物を愛する人々が願うところであり、その数を抑制することに寄与しうる行政活動は二つの側面に分けられる。一つは、A .保健所や動物センターに運び込まれる動物の数を抑制する方法（入り口に関する対策）であり、もう一つは、B .収容された動物を返還・譲渡する方法（出口に関する対策）である。それぞれの側面に区別して以下の項目について質問した。

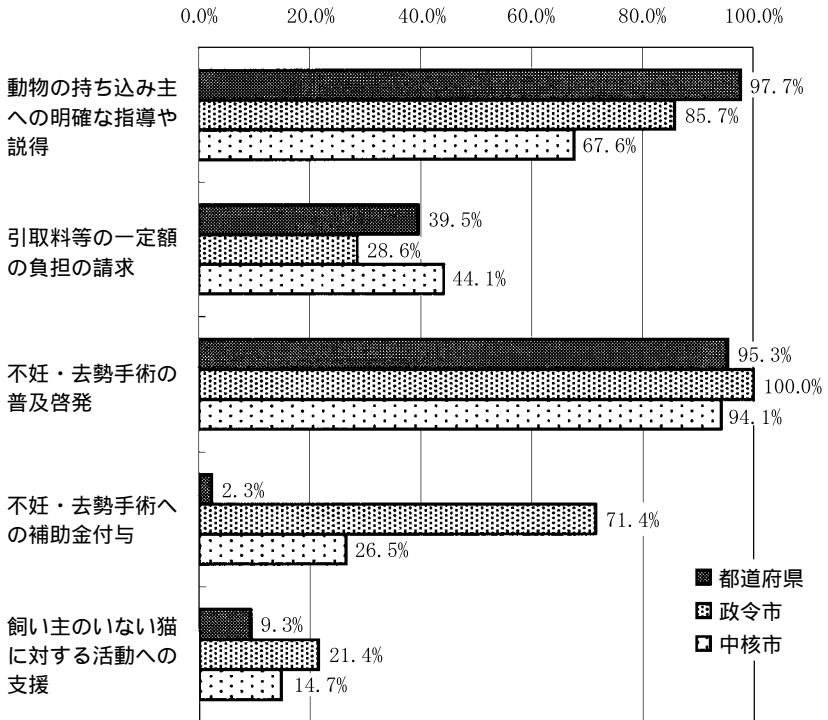
まず、A .安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止に関しては、図 6 の通りである。

動物の持ち込み主への明確な指導や説得、不妊・去勢手術の普及啓発については、多くの自治体で行っているようである。ただし、これらは相手を拘束するものではない。多数の犬猫を致死処分していることを齒がゆく思う立場から見れば、この程度の業務を行っているのは、むしろ最低限のレベルといえる。

それに比べて、引取料等の一定額の負担の請求については、全体で三～四割程度にとどまっている。引取料の過剰な高額化は動物の野山等への遺棄を助長しかねないとはいえ、無料であるために安易に持ち込む風潮を是正したいという議論もあろう。致死処分にかかる業務量や飼養管理のコストを考えた場合、また安易な飼養放棄は無責任で望ましくぬ行為であるということを知り主々に悟らせるためにも、引取料の請求は各地で行っても良いのではないだろうか。

飼い主のいない猫に対する活動への支援、については、ほとんどの自治体で進んでいない。個人ボランティアや地域住民の団体など、不妊・去勢手術を

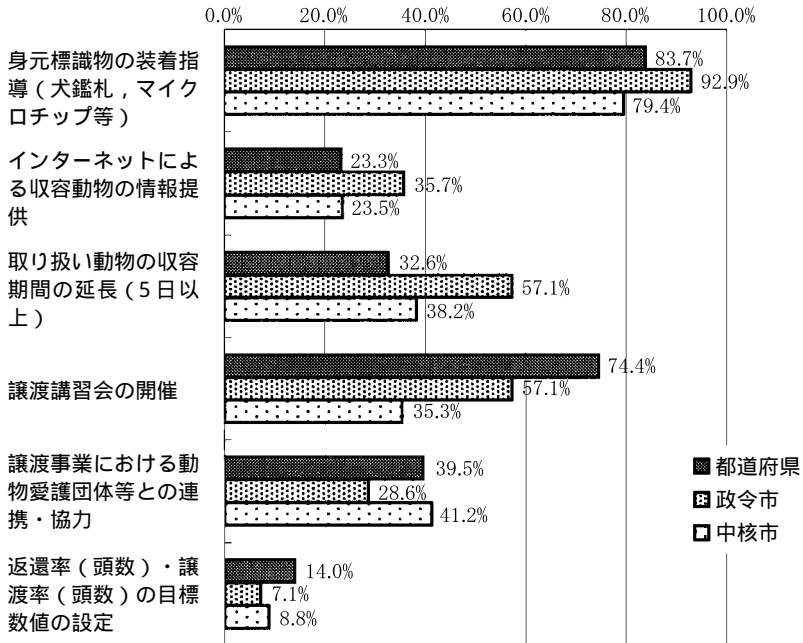
図6 致死処分数の抑制に向けた飼養放棄・過剰繁殖の抑止



施した上で地域内で暮らす猫への理解を求める活動をしている人々が多い。単に野良猫の命を救う事業という意味ではなく、近隣地域におけるトラブル・摩擦を抑制するためにも、飼い主のいない猫に対する対応方法を行政側で整理することが必要であろう。野良猫が可哀相だという理由で無責任にエサやりだけを行っている住民に対しては、地域猫保護活動としての責任ある対応を行うように、行政側の指導的な対応も必要かもしれない。

都道府県・政令市・中核市の比較をすると、不妊・去勢手術への補助金付与については、政令市が突出して行っている結果となっている。住宅密度が高く猫の屋外での繁殖に対する反発も強い大都市部では、近隣トラブルを抑制するためにも不妊・去勢手術への助成を行う必要が出てくるのであろう。このこ

図 7 致死処分数の抑制に向けた返還・譲渡事業の推進



とは、政令市においては、助成に向けた予算的裏付けがあることを意味している。こうした事業の必要性が庁内で認められているということは、首長や議会議員の理解がある程度得られていることを意味しており、ひいては不妊・去勢手術の必要性が地域社会に受け入れられていることを象徴している。

次に、B .返還・譲渡事業の推進に関しては、図7の通りである。

これを見ると、飼い主の手元から離れてしまった収容動物を返還するための努力が一定程度行われていることが分かる。身元標識物の装着指導 (犬鑑札, マイクロチップ等) は、返還事業のためではなくても本来の飼い主の義務として指導しているところであろう。他方、インターネットによる収容動物の情報提供を行ったり、取り扱い動物の収容期間の延長 (5日以上) を行っている自治体は平均して三割程度である。とはいえ既に三割程度の自治体を実施し

ているのであるから、今後の世論の後押しや法改正による刺激があれば、実務的には不可能ではなからう。

また、譲渡事業についても、譲渡講習会の開催の実施が次第に広がりつつあり、譲渡事業における動物愛護団体等との連携・協力についても三～四割の自治体で行われていることが分かる。2005年の法改正により、犬猫の引き取り業務について動物愛護団体を委託先として選ぶことが可能となった（35条4項）こともあり、譲渡事業における愛護団体との連携は今後一層進んでいくことが期待される。

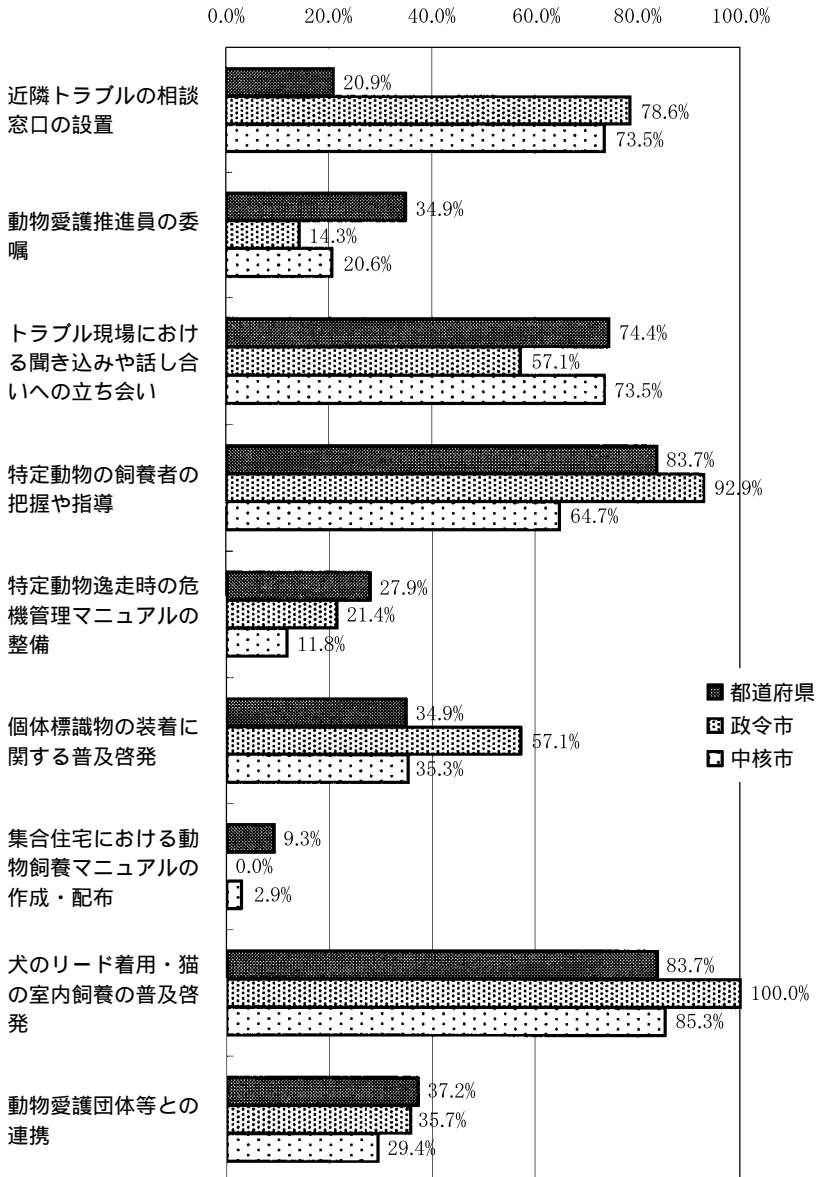
最後に、返還率（頭数）・譲渡率（頭数）の目標数値の設定であるが、これについては、現在ではまだほとんどの自治体で導入されていないようである。厳しい現状を明らかにすることで周囲からの非難の声が高まることを恐れているのかもしれないし、高い数値目標を設定しても実現不可能であることへの諦めの気持ちがあるのかもしれない。しかし、例えば致死処分数や返還・譲渡数の目標を定めることは、その数字に向けて関係者の努力を結集する契機となりうる。他の政策分野では、長期的な数値目標を定め、それにに向けた施策や事業の展開を図るという手法は、ごく一般的なやり方である。動物愛護管理行政においても、活動の数値目標を定め、努力の成果が明確に計られる手法を導入しても良いのではないだろうか。ただし、数字がひとり歩きして、自己目的化することはさげねばならない。

（3）近隣関係のトラブルや苦情への対応

犬の吠え声、道路や公園での散歩マナー、屋外で飼育されている猫の糞尿、野良猫への餌やりといった問題をめぐって、近隣関係が悪化しているという事例は多い。特に都市部では、コミュニティの結びつきが後退しているため、地域内でトラブルが発生すると、当事者同士が話し合わないまま自治体の担当部局にいきなり苦情電話がかかってくるようになった。これらの課題について、各自治体ではどのような対応を行っているのだろうか（図8）。

基本的に多くの自治体が行っているのは、近隣トラブルの相談窓口の設置、トラブル現場における聞き込みや話し合いへの立ち会い、犬のリード着用

図 8 近隣関係のトラブルや苦情への対応



・猫の室内飼養の普及啓発といったところである。ただし、こうした対応は、当事者の話を聞くだけであったり、間接的な普及啓発にとどまっているなど消極的な対応にとどまっているものも多い。例えば近隣紛争の中には、多頭飼育者・不適切飼養者に対する指導や説得が必要になる場面がある。トラブル現場における聞き込みや話し合いへの立ち会い、については、六～七割の自治体が行っていると回答しているが、問題解決に向けた具体的な強制力がないため、消極的な対応しかできないことも多い。こうした場合には、動物愛護管理に関する現場の知識や長年の経験を持つ人々からの情報提供や協力が必要になるところであろうが、動物愛護推進員の委嘱、動物愛護団体等との連携については、依然として進んでいないようである。

最近ニュースで報道されることが増えてきたヘビやクモの逸走問題については、特定動物の飼養者の把握や指導、を適正に進めていてもらいたいところである。ただし、特定動物逸走時の危機管理マニュアルの整備、については自治体側の対応が遅れていることが分かる。

最も対応が遅れているのが、都市部の集合住宅において課題とされている集合住宅における動物飼養マニュアルの作成・配布についてである。住民にとって関心の高い問題であり、訴訟件数が多いことを考えても、トラブル抑止のための仕掛けが必要になると思われるが、飼養マニュアルの作成にあたっては自治体内の住宅部局、民間の住宅建設事業者、マンションの管理組合や管理事業委託会社との話し合いが必要となり、動物愛護管理行政の担当部局だけではそうした作業にまで踏み込めていないようである。

個体標識物の装着に関する普及啓発という項目については、それが近隣関係のトラブルや苦情への対応に直接的に関わるものという感覚がなかったのかもしれない。(2)のBにおいて、返還事業の推進のために、同じく身元標識物の装着指導について質問した時の実施率よりも四割程度回答が低くなっている。近隣紛争に関して、身元が分からないことが問題になるのは、犬の放し飼いによる危害や咬傷事件、あるいは野良猫の餌やり等である。前者については咬傷事件で犬の身元が分からないといった事件の占める割合はそれほど高くないのであろう。後者については、身元標識物の問題というよりも、餌やりをする人

間側の問題であるといえよう。個体標識物の明示は、近隣紛争問題を解決するための手段としては、さほど強く認識されているわけではなかったようである。

なお、野良猫に対する餌やりが、近隣住民における紛争の原因となることも多い。しかし、(2)のAにおいて 飼い主のいない猫に対する活動への支援を行っている自治体がほとんどなかったことを見ても、こうした問題への対応は遅れていることが推測される。

都道府県、政令市、中核市を比較すると、概ね政令市が積極的な対応を見せている。動物愛護管理行政に限らず、大都市としての政令指定都市は全国平均よりも大幅に先進的な政策を導入することが多いのであって、そうした姿勢が明確になっている。また、人口密集地域が多いため、近隣紛争も起きやすくなり、トラブル・苦情への対応を進めざるを得ないのであろう。

(4) 動物取扱業者に対する監視指導業務

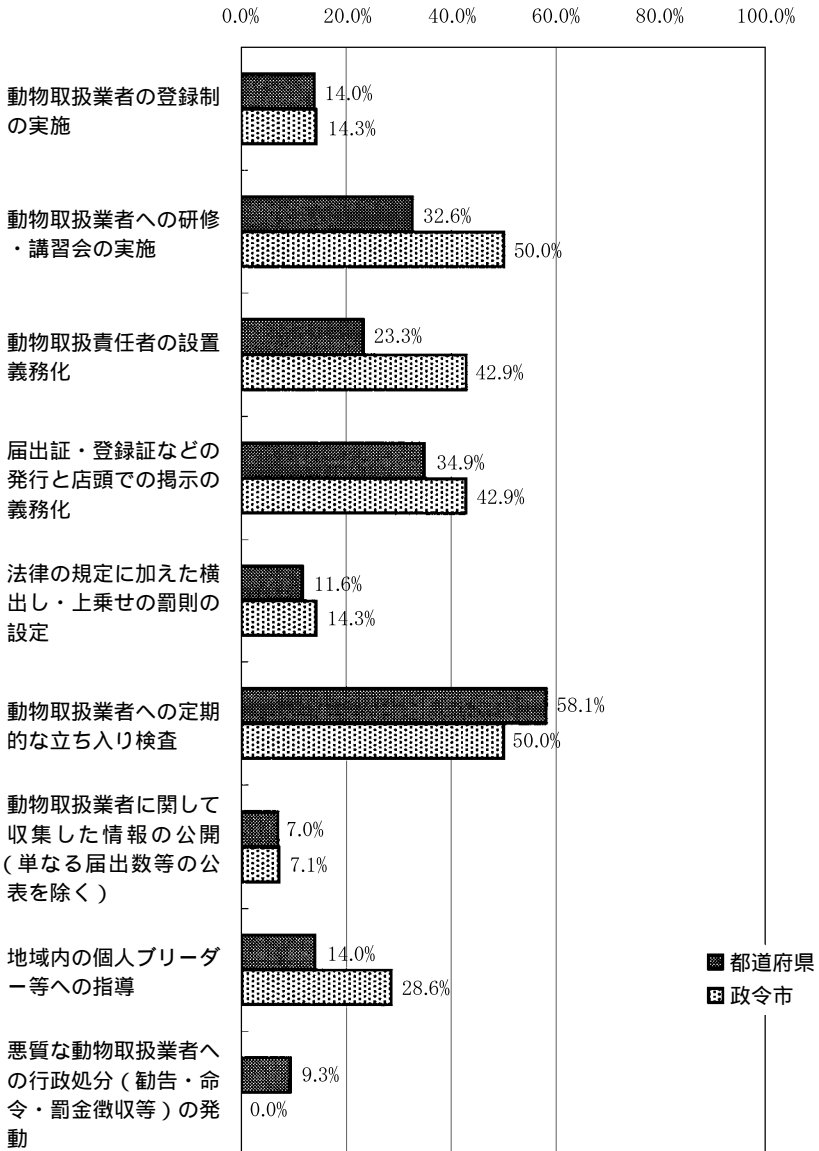
2005年の法改正によって、動物取扱業に対する都道府県と政令市の監督指導業務は格段に増えた。既に改正動愛法が施行されたところであるが、2005年夏の時点での状況を振り返り、今後の課題を探りたい。「以下の項目につき、現時点で独自条例等によって行っている活動があればお答えください」として質問した。結果は図9の通りである。

まず、動物取扱業者の登録制の実施については、ほとんどの自治体では実施していなかった。僅か数自治体のみが実施している結果となっている。

動物取扱業者への研修・講習会の実施、動物取扱責任者の設置義務化、届出証・登録証などの発行と店頭での掲示の義務化、動物取扱業者への定期的な立ち入り検査については、法律上も既に届出制が導入されていたことから、もともと実施していた自治体もある程度存在している。

法律の規定に加えた横出し・上乗せの罰則の設定、動物取扱業者に関して収集した情報の公開(単なる届出数等の公表を除く)、地域内の個人リーダー等への指導、悪質な動物取扱業者への行政処分(勧告・命令・罰金徴収等)の発動は、残念ながら進んでいなかったようである。しかし、やがてあってこそ動物のおかれた環境を改善することができる。法改正を受けた新施

図9 動物取扱業に対する規制



行規則において厳しい基準が用意された（ブリーダーからの仕入れ台帳をショップ側が整備したり、動物の飼養保管に関する設備や環境の基準が詳細に明記された）ことで、自治体側が動物取扱業を積極的に監視・指導するための方向性が定まってきたと言えよう。

都道府県と政令市を比較すると、いずれも政令市の方が積極的な対応をしていることが分かる。人口が多い地域であるからこそペットショップをはじめとする店舗の数も多く、監視指導業務が進んでいるのかもしれない。

なお、動物取扱業に関する監視指導業務は、実施状況について各質問項目同士の相関が高かった。すなわち、積極的な自治体は複数の項目を実施しており、対応していない自治体はいずれもやっていない、ということである。

(5) 住民や民間団体等との連携

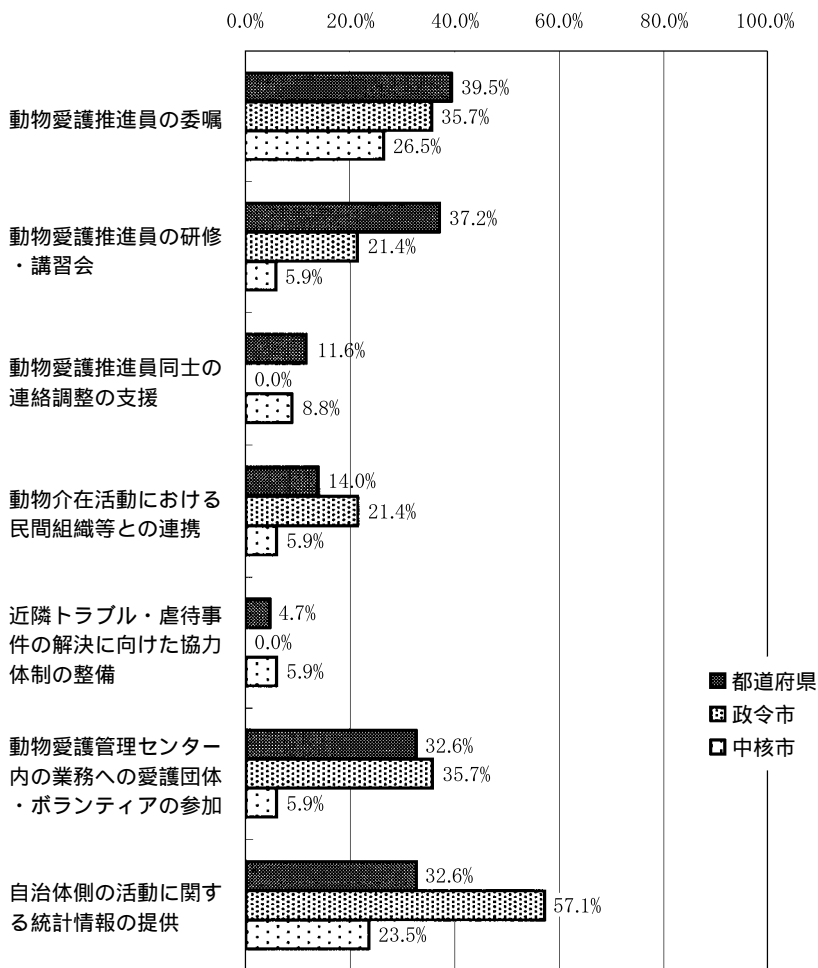
地域の問題は行政活動のみによって解決できるものではない。人々の生活スタイルや価値観が多様化し、社会問題も複雑化している現在、自治体のサービスとして対応できる範囲には限界がある。動物の適正飼養の普及啓発やセンター業務の改善も同様であり、行政職員だけで全てを達成できるものではない。こうした活動に関する知識・経験・熱意のある民間人の協力が不可欠である。

そこで、自治体と民間との協働の進捗状況について質問した。

まず、1999年の法改正で盛り込まれた動物愛護推進員の制度であるが、残念ながら各地で活用されていない。動物愛護推進員の委嘱を見ると、三割程度にとどまっている。動物愛護推進員に関しては、彼らにどのような業務を行ってもらえるのか、彼ら同士のコーディネートや研修をどう行うのが課題とされているが、動物愛護推進員の研修・講習会、動物愛護推進員同士の連絡調整の支援についても、ほとんど進んでいない状況が見受けられる。

民間団体との連携を行う目的別に検討すると、動物介在活動における民間組織等との連携については、都道府県・政令市のいくつかの自治体では協働を進めているところもあるようである。また、動物愛護管理センター内の業務への愛護団体・ボランティアの参加については、都道府県・政令市レベルで三割程度の実施率となっている。例えば収容動物の譲渡にあたっては、様々な作

図 10 住民や民間団体との連携



業が必要になり、それを引き受けてくれる愛護団体や住民のボランティアが登場しつつある。他方、近隣トラブル・虐待事件の解決に向けた協力体制の整備という点では、ほとんど進んでいない。

なお、民間との協働における最初の一步は、各種の統計情報の公開・提供で

ある。自治体側の活動に関する統計情報の提供については、他の項目よりも進んでいることが分かる。

都道府県、政令市、中核市を比較すると、中核市の対応が遅れていることが分かる。地域住民・ボランティアとの連携が必要になる場面は、都道府県よりも基礎自治体である中核市の方が多いはずであるが、新たにこうした業務に参入した中核市では、協働に向けた体制がほとんど整っていないようである。

民間団体や地域住民のボランティアと協働作業をしようと思った場合には、外部の関係者への積極的な情報提供や活動のコーディネートが必要になる。しかし、中核市の保健所で動物愛護管理行政を担当する職員は数名であり、コーディネートの手間をかける余裕さえないと言われる。しかも、収容動物の飼養管理が不十分であることを外部から批判されることを恐れて、民間団体との協働に消極的になりがちである。それでもなお、外部の協力を得るためには、行政サイド自ら動物愛護の理念の実現に向けた積極的な姿勢を見せる必要がある。地域住民や動物愛護団体サイドも、こうした行政サイドの実情と限界を理解し、辛抱強く支えていく姿勢が必要であると思われる。

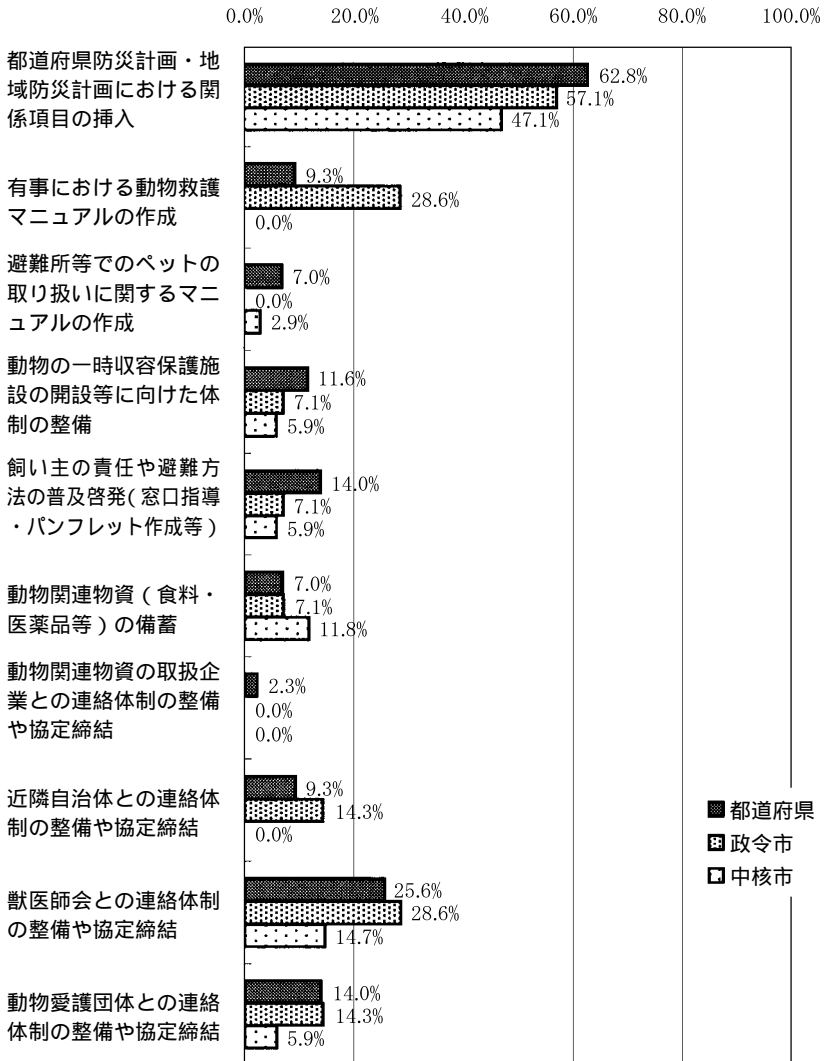
(6) 災害時の動物の取り扱い

日常的な動物愛護管理行政だけではなく、危機管理の問題も今後議論されていくことになるとと思われる。阪神淡路大震災、三宅島噴火、中越地震の際に、飼い主とペットの心の結びつきが指摘されて以来、災害や事故が起きた場合の対応について議論されることが増えてきた。そこで、災害時の対応や危機管理に関して、各自治体がどの程度意識しているか、また具体的に準備しているかについて質問した。

都道府県防災計画・地域防災計画における関係項目の挿入については、対応を見せる自治体も増えてきたようである。ただし、防災計画の中に動物救護にかかわる項目を挿入するといっても、それは自治体の防災部局による対応であって、動物愛護管理行政の担当者自身の作業ではない。

そこで、動物愛護管理行政の担当者自ら、危機管理に向けてどのような体制を整えているかを見ると、残念ながらその対応は大きく遅れているといわざる

図 11 災害時の動物の取り扱い



を得ない。有事における動物救護マニュアルの作成，避難所等でのペットの取り扱いに関するマニュアルの作成，動物の一時収容保護施設の開設等に向けた体制の整備，飼い主の責任や避難方法の普及啓発（窓口指導・パンフレット作成等），動物関連物資（食料・医薬品等）の備蓄，動物関連物資の取扱企業との連絡体制の整備や協定締結，近隣自治体との連絡体制の整備や協定締結については，いずれもほぼ数パーセントといった程度である。獣医師会との連絡体制の整備や協定締結，動物愛護団体との連絡体制の整備や協定締結についても，まだあまり実現していない。

なお，災害時の動物の取扱に関しては，実施の有無に関して質問項目間の相関が非常に高かった。すなわち，ごく少数の積極的な自治体はほとんど全ての項目を実施しており，それ以外の多くの自治体はまだ何も対応していない，ということの意味している。

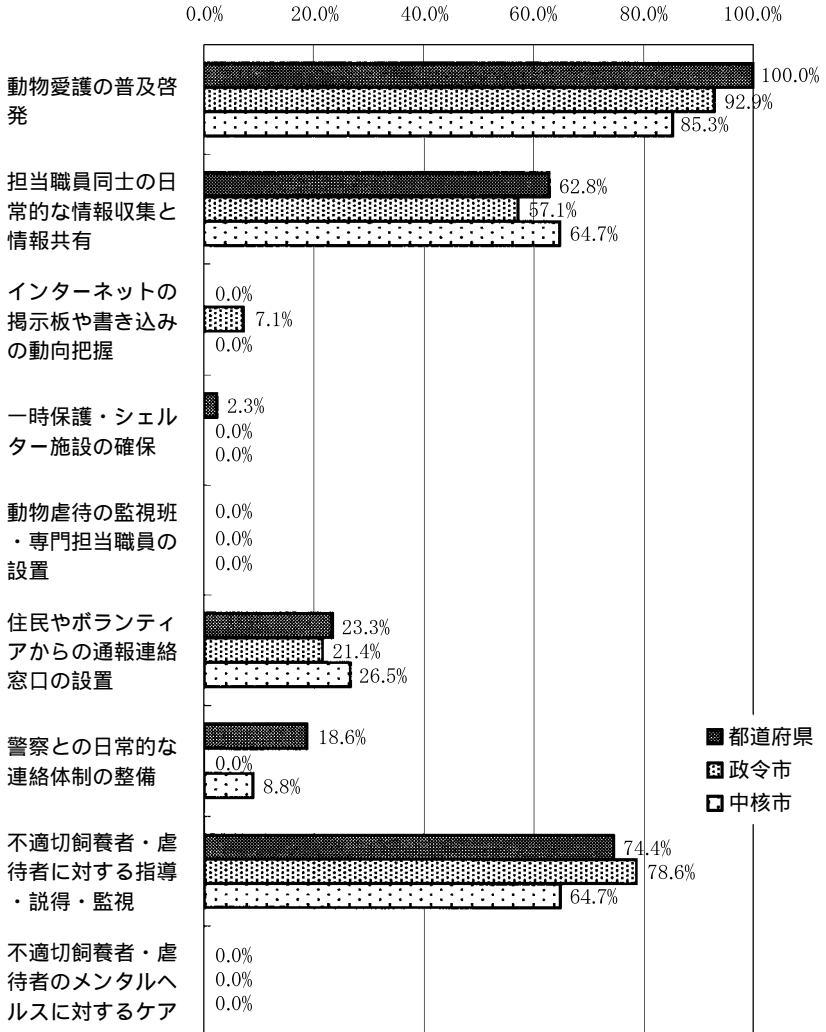
(7) 動物虐待や多頭飼育への対策

動物を取り巻く過酷な事例として，動物虐待や多頭飼育の問題が指摘されるようになった。これらの問題は，動物にとって苦痛と恐怖を与えているというだけでなく，人間の生活の安定をも脅かす可能性がある。動物虐待事件は，凶悪な犯罪の前兆を意味していることもあるし，多頭飼育は，悪臭や騒音を発生させて近隣紛争を引き起こすことがある。現時点で自治体を持つ手段は間接的・消極的なものでしかないが，アンケートの質問項目では，敢えて多様な選択肢を提示して質問した。結果としては，いずれもほとんど進んでいないことが（予想通りではあったが）明示的になった。

まず，動物愛護の普及啓発，担当職員同士の日常的な情報収集と情報共有，不適切飼養者・虐待者に対する指導・説得・監視については，各自治体ともそれなりに行っていることが分かる。しかし，これらは，間接的・消極的なものであって，実際には，動物虐待や多頭飼育の問題の解決にさほど寄与しているとは思われない。

具体的な解決のための第一歩としての，警察との日常的な連絡体制の整備については，まだほとんど進んでいない。

図 12 動物虐待や多頭飼育への対策



動物虐待・多頭飼育を直接的に予防・監視するための、インターネットの掲示板や書き込みの動向把握、一時保護・シェルター施設の確保、動物虐待の監視班・専門担当職員の設置に関しては、ほとんど全く実施されていない

と言ってよい。

こうした業務については、諸外国においては、民間の動物愛護団体が行っている場合も多いため、行政活動の責任範囲であるという前提で結果を評価してよいものとは限らない。予算・人員が圧倒的に不足している状況において、現時点でこうした業務を行政組織が実施することはほぼ不可能であろう。それでもなお、苦しんで命を落とす動物や、多頭飼育による不衛生・危険な状況に置かれた動物がいるのは事実である。また、動物虐待事件に心を痛める人々や、多頭飼育者の行為に悩まされる地域住民がいるのは事実である。

虐待事件や多頭飼育問題に対する本格的な体制を整えるためには、動物愛護管理行政におけるその他の業務負担を軽減させる必要がある。飼い主の飼養マナーが悪いために発生する近隣紛争や、無責任にペットを販売する業者と安易にペット飼養を始めようとする人々の存在は、地域内の軽微な苦情対応業務を増大させている。担当職員がそうした作業に忙殺されているのは、動物虐待事件や多頭飼育問題の解決に向けた積極的な対応をできないのも宜なるかなである。動物愛護管理行政を取り巻く課題については、次項で詳細に検討したい。

ところで、対象が何であれ、弱い存在に対する虐待を行う人間の心理状態には、共通する問題があるという。最近では、児童や高齢者への虐待が問題になることが増えたが、それらの解決にあたっては、被害者の救済だけではなく、加害者の精神的問題をどのように正常なものに治すかが問われている。動物虐待についても、こうした考え方を学ぶ必要があるかもしれない。動物虐待者が精神的な問題を抱えるようになった背景を考えた場合、虐待者は子供の頃から陰湿ないじめを受けていた可能性もあるし、愛情を注いでくれるはずの両親から心ない虐待を受けていた可能性もある。動物虐待を減らすためには、直接的な監視体制の整備と被害動物を保護する民間団体への支援が必要不可欠であるが、動物虐待をするような鬱積がたまった人間をどうやって更正していくのかメンタルケアを考える必要もあろう。不適切飼養者・虐待者のメンタルヘルスに対するケアという質問項目への回答はゼロであったが、こうした発想を持つ余裕のある状況が日本においても生まれることを期待したい。

4 動物愛護管理行政の課題

(1) 課題の全体像

自治体の担当職員から見て、動物愛護管理行政を進めていく上で問題となっているのは、どのようなことであろうか。15項目を挙げ、それぞれ該当するか否かを聞いた。「該当する」という回答の比率を図13にまとめた。

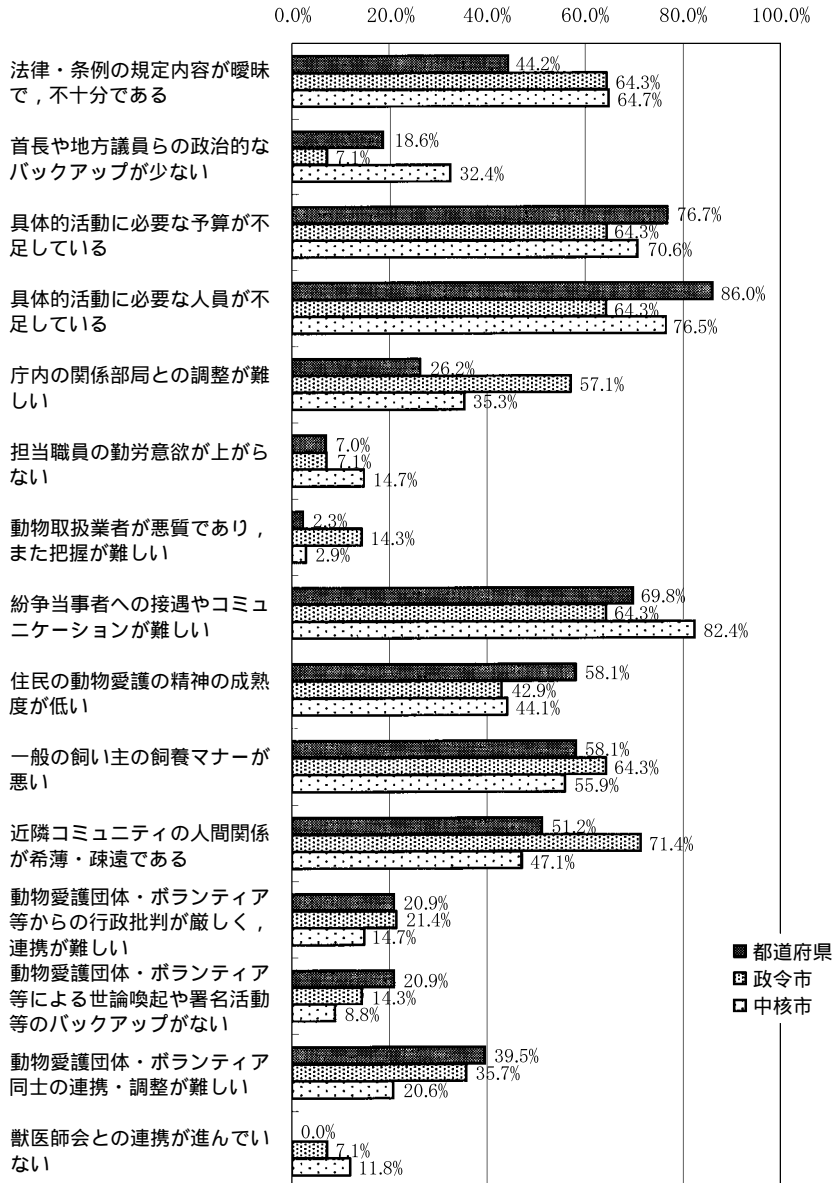
該当するという回答が多かったのは、法律・条例の規定内容が曖昧で不十分である、具体的活動に必要な予算が不足している、具体的活動に必要な人員が不足している、紛争当事者への接遇やコミュニケーションが難しい、住民の動物愛護の精神の成熟度が低い、一般の飼い主の飼養マナーが悪い、近隣コミュニティの人間関係が希薄・疎遠である、といった項目である。

また、首長や地方議員らの政治的なバックアップが少ない、については、政令市よりも都道府県レベルと中核市レベルで「該当する」という回答が多かった。都市部では、動物愛護に向けた多様な活動や関係者の関心も高いが、郊外や農村部では、そうした世論は他の政策分野に比べて弱いであろう。

逆に庁内の関係部局との調整が難しい、については政令指定都市で突出していた。マイナーな政策分野としての動物愛護管理行政は、他の行政部局との調整をしなければならない場面も多い(学校動物の取り扱い 教育委員会、動物虐待事件への捜査対応 都道府県警察、集合住宅での動物飼養 住宅部局、道路・公園の維持管理問題 土木部局、野生動物との関係 環境部局、災害発生時の動物の取り扱い 防災関係部局等々)はざである。数字をそのまま読むよりも逆に、都道府県・中核市では、そうしたタテ割りの問題の克服に向けて未だ動こうとしていないため問題であると意識されることが少なく、むしろ先進的な政策を積極的に導入しようと努力している政令市で、そうした壁を強く意識しているという状況を反映しているのではないかと考えられる。

それから、担当職員の勤労意欲が上がらない、動物取扱業者が悪質であり把握が難しい、動物愛護団体・ボランティア等による世論喚起や署名活動等のバックアップがない、獣医師会との連携が進んでいない、については、回答がいずれも少なかった。

図 13 動物愛護管理行政の課題 (いくつでも複数回答可)



このうち 担当職員の勤労意欲が上がらない、という項目に対する回答状況については、読者の中には疑念を抱く人々も多かろうと思われる。・において予算・人員不足を指摘し、・ ・ ・において住民や飼い主について批判的な回答を寄せてきた一方で、この項目について行政側が意識していないという回答が多かったことについては、一般住民及び動物愛護団体からは強い不満の声が挙がることであろう。実際、担当職員に個別的にインタビューを行うと、職員の勤労意欲や知識の不足について率直に認める場合もある。そうした情報と照らし合わせると、このアンケートの回答は客観的な状況を示しているとは言いがたい。職員自身が回答するアンケートにおいて、自らの勤労意欲が不足していると答えるのは難しいのであろう。

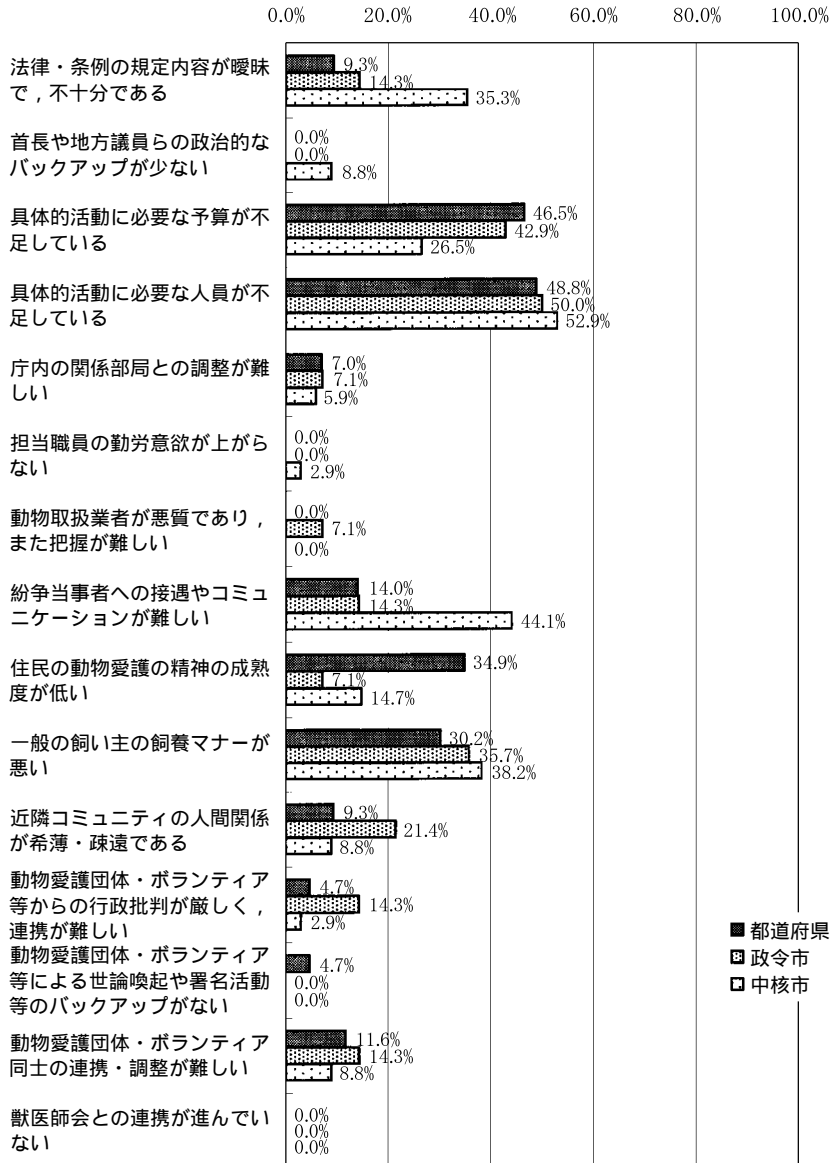
動物愛護管理行政における中核的な職員は、獣医師職員と現業職員であるが、それぞれの採用制度やキャリアパスは、動物愛護の普及啓発や近隣紛争の課題解決に適したもとはなっていない。獣医師職員のキャリアを見ると、公衆衛生・食品衛生部門が中核的なポジションとなっており、動物愛護管理行政の担当はマイナーな位置づけとなっている。現業職員の対人接遇能力や総合的な判断力も限られている。そのため、担当部局の職員の中には勤労意欲を失っている職員もあり、一部の熱意ある職員によって業務が支えられていることも多い。こうした状況を改善するためには、自治体の担当職員の意識を的確に見極める必要があり、彼らの意識や行動を単純に批判するのではなく、人事制度やキャリアパスのあり方について多面的に検討すべきであると思われる。

(2) 特に重要な課題

上述の15項目の選択肢について、特に問題であると感じられる項目を三つまで選択してもらったところ、都道府県・政令市・中核仕事の相違が浮き彫りになる興味深い結果が見えてきた(図14)。

都道府県・政令市・中核市で共通して問題としてあげられているのは、具体的活動に必要な予算が不足している、具体的活動に必要な人員が不足している、一般の飼い主の飼養マナーが悪い、の三つの項目である。多方面から毎日かかってくる苦情電話への対応で手一杯の担当職員から見れば、やはり予

図 14 動物愛護管理行政の課題 (3 つまで重要なものを選択)



算不足・人員不足を強く意識せざるを得ない。また、他の業務を始めようにも、一般の飼い主の飼養マナーが悪いことによって発生するトラブルが大きな足枷となっているようである。

都道府県レベルで大きな問題として意識されているのは、住民の動物愛護の精神の成熟度が低い、である。政令市・中核市に比べて、都道府県レベルが対応するのは都市部以外の地域である。相手となる住民は、動物の取扱に関しても昔ながらの発想（犬は番犬として役に立つかどうか重要であるという考え方や、猫は屋外に自由に出入りさせるのがよい、不妊去勢手術は可哀相という考え方）を持つ住民が多いということになる。こうした対応が、猫の過剰繁殖による致死処分数の増加や近隣紛争を引き起こし、動物嫌いの住民からの苦情電話を増やすことになっているのであろう。都道府県レベルにおいて、この項目が政令市・中核市の倍以上の数字を示していることは、郊外や農村地域の課題を如実にあらわしていると思われる。

政令市レベルで大きな問題として意識されているのは、近隣コミュニティの人間関係が希薄・疎遠である、動物愛護団体・ボランティア等からの行政批判が厳しく連携が難しい、動物愛護団体・ボランティア同士の連携・調整が難しい、の三つの項目である。大都市部では、個人主義的なライフスタイルが進行しており、近隣の住民同士のコミュニケーションはほとんどなくなっている。そのため近隣紛争の解決を行政に依存することとなり、人間関係が疎遠であると認識されることになるのであろう。また、大都市部であるからこそ多様なボランティアグループが活動することになるが、そうした人々は行政活動の遅れに強い批判意識を持っていることが多い。ただし、それぞれのグループや団体によって活動方針にも多様性があり、動物愛護団体・ボランティア同士の連携・調整が難しい傾向が見られるのであろう。

中核市レベルで大きな問題として意識されているのは、法律・条例の規定内容が曖昧で不十分である、紛争当事者への接遇やコミュニケーションが難しい、の二項目である。中核市は、動物愛護管理行政に携わるようになったのが、基本的に最近（主として1999年の狂犬病予防法改正により犬の登録事務と予防接種の注射済票の交付事務が市町村に委譲されて以来）である。ノウハウ

の蓄積が薄いところにペットブームによる多様な地域内の問題が発生しており、現場の課題をどのように解決したらよいのかと迷っている様子が想像できる。

おわりに～自治体行政機構の位置づけ

(1) ブラックボックス扱いの自治体行政機構

2005年6月の動物愛護管理法改正によって、全国各地の自治体では、動物愛護管理行政に関する業務拡大に応じた体制を整えなければならなくなった。動物取扱業者の規制に関しては、登録制や動物取扱責任者の設置義務化が一律に行われることとなったが、それはすなわち業者の飼養管理体制について自治体の担当部局が日常的に監視を行い、研修会・講習会を行わねばならないことを前提としている。また、動物の適正飼養に向けた普及啓発をさらに推進するという方向性が示されたことは、近隣紛争や多頭飼育問題の解決に向けた期待や圧力が高まることを意味している。

しかし、法改正の過程を振り返った時、自治体の行政機構の現状や立場について真剣に考慮される場面は決して多くはなかった。2004年2月から六回にわたって環境省により開催された「動物の愛護管理のあり方検討会」では、動物そのものに関わる関係者（第一に動物に関する専門知識を持つ学識経験者や獣医師会、第二に動物の保護活動の現場を経験してきた愛護団体の代表者、そして第三に動物の小売業や移送に関わる動物取扱業者の三者）によって動物を取り巻く状況について真剣な検討がなされたものの、法改正を受けて直接的な実働部隊となる自治体の行政活動については、十分な検討が行われたとは言い難い状況であった。

「検討会」を受けた後の政党関係者による改正法案の検討やヒアリングの場面でも、招かれたのは、獣医学の専門家、動物愛護団体、動物取扱業者の三者が主であったことは変わらず、動物がおかれた社会状況そのものについて真剣な議論が行われたものの、自治体の現場行政について本格的な議論がなされることは少なかったようである。

さらに、法改正後に施行規則を作る段となっても、動物の適正な取り扱い方に関わる議論が行われるばかりで、自治体の業務のあり方についての検討はほ

とどなされていない。唯一その機会があったのは、関係者からのヒアリングの場であったが、全国動物管理関係事業所協議会（全動協）に与えられた報告時間はわずか 15 分程度であり、その情報提供に対してさえ、単なる守旧的な意見表明であると審議会の委員から叱責されるに終わる形であった。

動愛法の改正に向けて、動物を取り巻く環境を改善しようという真剣な議論が行われてきたことは高く評価したい。法改正も、施行規則も、その細部に至るまで動物の置かれた立場を改善しようという信念に満ちたものであった。けれども、そうした理想を実現するために大きな役割を担うこととなる自治体の行政組織に対する評価は、あまりに一面的でナイーブなものであった。動物愛護団体も獣医師会も学識経験者も、法律を改正すれば自治体は法律に従って動かざるを得ないはずであるという前提で議論を進めていたように思われる。

確かに、過去の法令が曖昧であったために自治体の担当者の動きが鈍かったのは事実である。しかし、限られた予算と人員に苦しみながらも、収容動物のために努力を始めている自治体もあるにもかかわらず、守旧的な自治体イメージのまま議論が進められれば、自治体の担当者をかえって追い詰めることにもなりかねない。今回の法改正が自治体の業務を明らかに増大させることは一目瞭然である。予算不足にあえぐ自治体の業務の改善を求めるのであれば、例えば地元獣医師会がどこまで非営利の協力をできるか、動物愛護団体や住民ボランティアが自治体の現状を冷静に受けとめられるか、といった観点から行政の実施体制について検討してもよかったのではないだろうか。自治体行政機構をブラックボックス扱いしたまま動物愛護管理に関する法改正の議論が進められたことは、行政学・地方自治論の観点から見て違和感を感じないではられない。

ちなみに、特定のアクターを強く批判する風潮は、別のアクターの問題点を覆い隠すという副作用を持つ。議論の過程において、獣医師会や動物愛護団体は、動物愛護を進める善良なポジションを確保することになった。獣医師会の関係者が動物に関する専門知識と職業的な倫理観を有していること、動物愛護団体が現場経験と動物福祉の実現に向けた信念を持っていることは確かである。しかし、それぞれの組織において解決すべき課題もあるのではないだろう

か。巷の動物病院における医療過誤はしばしば見聞するところであるが、そうした不適切な獣医師に対して、獣医師会自ら襟元をただして十分に対応できているのだろうか。動物愛護団体は、異なる団体同士の競争意識がある中でどこまで意見を統一できているのか。また、素人の保護活動家に向けて現実から乖離した理想主義的見解を流布したり、感情的な反応を煽ってはいないだろうか。どのようなアクターにも、積極的に評価すべき側面と、公表しにくいマイナスの側面はあるはずである。今後は、動物の取扱そのものをどうするかという論点だけではなく、動物を取り巻く関係者それぞれについて、長所と短所、強みと弱みを整理し、どんな限界があるか、お互いにどこまで協力しあえるのか、具体的な課題解決に向けた人間同士のあり方について議論を展開すべきであると考える。

(2) トップダウン型法改正の危険性

自治体の担当部局が守旧的であるという前提で議論が進められた証拠は、議事録から読みとれる議事の進行状況だけに限らない。改正された法律の内容を見ると、第6条により、都道府県は環境大臣の定める基本指針に即して、動物の愛護及び管理に関する施策を推進するための計画を定めることが義務づけられた。しかも、「動物の愛護及び管理に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針」には、全国一律に目標年次を揃えて（10年の目標を定め、5年ごとのローリングをする）定式化する方向が示されている。特定の政策分野について、中央省庁が地方自治体の計画策定を義務づけ、しかも年次を揃えて計画を策定させるというのは、かつて建設省・運輸省・農水省が大規模な補助金予算をベースに公共事業五箇年計画を全国一律に義務づけて事業を展開していた時期に重用された手法であった。

しかし、ある政策分野の拡充が必要であるとしても、その事業の推進が地域住民の細かなニーズに合致するとは限らない。地方分権改革とは、どのような施策・事業も地域の住民意識に沿っている必要があり、中央省庁が全国一律の対応を自治体に求めることは、地域の課題を住民自ら話し合う自力を削いでしまうという反省から行われた改革であり、今やそれは時代の流れとなっている。

自治体の動物愛護管理行政が不十分である現状を踏まえれば、法律による厳しいルールを整備する必要があるのは確かである。しかし、計画の策定を義務化したことは、短期的なカンフル剤に見えて、実際には空回りによる失敗を各地で発生させかねず、自発的な地元住民の活動を疎外しかねないと思われる。そもそも推進計画の策定とは、どのような課題があるか、どのような施策が可能であるか、行政担当者だけではなく、多様な関係者の間で情報と理念を共有するための話し合いのチャンスである。十分な話し合いを行うのであれば、計画の策定ができるか否か、その時期がいつになるかは自治体によって相当に幅が出てくるものであろう。しかし、法律によって策定を義務化し、策定期間及び目標期間まで一律に規定するとすると、地域内での十分な話し合いもなく、行政と民間団体との情報や意見の共有もなく、形だけ環境省の指針や先進自治体の真似をした文書が提出される可能性がある。これは、他の政策分野でも過去において見られた現象である。優れた推進計画の策定を促すのであれば、まずは先進的な自治体が自発的に少しずつ策定を始め、他の自治体は、それを見習いながら地域内での十分な話し合いを通じて計画を策定していくという流れの方が、着実な対応を可能にするのではないだろうか。

本稿では、こうした問題意識を持って、現在の自治体の動物愛護管理行政の取り組み状況について概観した次第である。紙幅の都合により、十分に分析しきれなかったこともあり、むしろアンケート結果のデータが広く活用されることを期待したい。

謝辞

本アンケートの設計及び発送作業については、2005年度成城大学法学部基礎演習「動物行政の研究」に所属していた学生の協力を得た。青木いずみ、板橋淳也、今村志保子、佐藤 恵、田淵友博、松永 望、水井由佳の七名の学生が、動物を取り巻く問題に誠実な関心を寄せて協力してくれたことを心より嬉しく思う。記して感謝申し上げる。アンケートの分析に関しては、泉幸宏、花木久実子、本田三緒子、松田早苗の四氏による貴重なアドバイスを賜った。ここで改めて御礼申し上げます。そして、煩雑なアンケートにもかかわらず快く協力してくれた全国の自治体の担当者にも重ねて感謝の意を示したい。

(うちこし・あやこ = 本学助教授)